

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА, КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.5(71)

Л. Д. ВАРУНЦ,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
факультету підготовки фахівців для підрозділів боротьби
з кіберзлочинністю та торгівлею людьми
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ У КАНАДІ

Досліджено питання територіальної організації влади у Канаді, розмежування компетенції федерального і провінційного рівнів на сучасному етапі суспільного розвитку.

Ключові слова: територія, Канада, організація влади, розмежування компетенції, самоврядування.

Varunts, L.D. (2015), "On the issue of territorial organization of power in Canada" ["До питання щодо територіальної організації влади у Канаді"], *Pravo i Bezpeka*, No. 3, pp. 11–15.

Постановка проблеми. Українська держава сьогодні гостро відчуває потребу у виборі оптимальної моделі організації публічної влади, свідченням чого є досвід конституційного реформування 2000-х років. Питання щодо територіальної організації влади, належного визначення повноважень органів публічної влади бачиться сучасними політиками наріжним каменем побудови дієздатної, демократичної та соціальної держави.

Актуальність обраної теми нашого дослідження обумовлена тим, що успішне проведення реформування органів влади в Україні неможливе без вивчення досвіду (і позитивного, і негативного) державницьких реформ зарубіжних країн. За цих умов особливої актуальності набуває дослідження територіальної організації влади Канади – країни, українська діаспора якої є найбільшою у світі і яка, за рівнем соціально-економічного розвитку та демократичністю владних інституцій, є однією зі світових лідерів.

За умов, коли зовнішня політика України спрямована на сприйняття міжнародних стандартів, існує нагальна потреба вивчення досвіду Канади щодо реформи державних інституцій, наповнення їх новим змістом і суттю, поєднання державно-владних інституцій з перевагами самоврядних механізмів, створення належного правового забезпечення процесів державотворення, у тому числі й на регіональному та місцевому рівнях, із метою конструктивного використання цього досвіду в ході проведення відповідних реформ в Україні.

Стан дослідження. Вивчення стану наукової розробленості проблеми щодо територіальної організації влади показало, що проблематиці конституційного ладу у вітчизняній літературі було присвячено чимало робіт державознавців, однак усі вони здебільшого стосувалися лише деяких аспектів організації державної влади окремих держав, тоді як комплексному дослідженню територіальної організації влади окремих країн, у т. ч. й Канади, приділялося набагато менше уваги.

Теоретичними питаннями конституційного ладу займалися Ю. М. Тодика, Н. О. Боброва, А. М. Яковлєв, О. Г. Румянцев, С. А. Коваленко, С. В. Каргін, Г. В. Барабашев та інші. Питання державного ладу країн Центральної та Південно-Східної Європи і, зокрема, Канади розглядалися також у навчальних посібниках М. В. Баглая, Б. А. Страшуна, В. Є. Чиркіна та інших. В іноземній конституційно-правовій науці, насамперед у канадській, як теоретичні, так і практичні аспекти конституційного ладу розроблялися Дж. Белкінім, М. Бастарашем, Р. Бернауером, Г. Венгером, Х. Дешвудом, А. Кононовим, Ф. Робертом, Б. Стивенсоном та іншими вченими. Однак на сьогодні питання щодо територіальної організації влади у Канаді залишається відкритим і потребує подальших досліджень.

Метою нашої наукової статті є поглиблення теоретичних знань щодо територіальної організації влади у Канаді. Звичайно, викладені в даній науковій статті положення можуть бути використані практично, а саме в науково-

дослідницькій сфері для подальших наукових досліджень цієї проблеми, в науково-освітній сфері під час викладання навчальних дисциплін, у науково-методичній сфері з метою вдосконалення, розробки навчальних програм, підручників і навчально-методичних посібників.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що Канада виникла як переселенська країна. На думку канадських дослідників, назва «Канада» походить від індіанського слова «Kanata – коп», що означає «до маленьких будинків», «до єдності». До речі, питання підтримання почуття єдності серед населення Канади залишається актуальним і сьогодні [1, р. 98–161].

Необхідно звернути увагу на те, що середина XIX ст. стала завершальним етапом становлення державності – об'єднання колоній Канади у федерацію [2, с. 198]. Питання майбутнього союзу й умови об'єднання провінцій у єдину державу обговорювались під час проведення численних нарад [3]. Відповідно до Акта про Британську Північну Америку 1867 р. (далі – Конституційного акта 1867 р.) Канада складалася з чотирьох частин: 1) Онтаріо; 2) Квебек; 3) Приморські провінції – Нова Шотландія, Нью-Брансвік, о. Принца Едварда; 4) Західні провінції – Манітоба, Британська Колумбія, Саскачеван, Альберта [4, с. 359], під управлінням федерального уряду [5].

Зауважимо, що з 1 липня 1867 р. провінції Онтаріо (колишня Верхня Канада), Квебек (колишня Нижня Канада), Нова Шотландія, Нью-Брансвік увійшли до складу єдиного домініону під назвою Канада [6, р. 23–24]. Було передбачено і подальше приєднання нових територій. Першими територіями, які приєдналися до союзу, були землі Руперта [6, р. 18] і Північно-Західні території [7, р. 2–3]. Північно-Західна територія офіційно була передана Канаді 15 липня 1870 р. Невелика частина території стала новою провінцією Манітоба, інша – названа Північно-Західною територією [8, р. 3].

Треба зазначити, що 29 червня 1871 р. парламент Об'єднаного Королівства Великобританії прийняв Акт про Британську Північну Америку, який передбачав створення нових провінцій на територіях, не віднесених до провінцій. Акт не тільки підтвердив обрану форму державного устрою, але й проголосив про те, що парламент Канади може час від часу засновувати нові провінції на будь-яких територіях, що утворюють тепер частину Домініону Канада, але не включених у будь-яку його провінцію [4, с. 377]. Згодом до союзу приєдналися провінції Манітоба, Британська Колумбія, о. Принца Едварда. У 1898 р. шляхом виділення з

Північно-Західних територій була утворена територія Юкон, у 1905 р. були утворені провінції Альберта і Саскачеван. У 1912 р. частина Північно-Західних територій була приєднана до суміжних провінцій Онтаріо, Квебек і Манітоба, в 1949 р. приєднано Ньюфаундленд. Усі британські територіальні володіння у Північній Америці увійшли до канадської федерації на підставі відповідних законів.

Слід наголосити, що Канада фактично стала незалежною державою у 1931 р. з моменту визнання англійським урядом її самостійності у проведенні внутрішньої та зовнішньої політики.

Проаналізувавши становлення канадської державності, маємо зауважити, що розширення території держави, зміни в етнічному й кількісному складі населення, поява міст, здійснення торговельних операцій як усередині держави, так і з іншими державами привели до необхідності вирішення питання щодо територіальної організації публічної влади, а саме: порядку формування, структури органів влади, у т. ч. провінційних, муніципальних; їх компетенції; контролю з боку центральних органів влади над місцевими органами самоврядування.

Слід зазначити, що Канада – федеративна держава, до складу якої входить 10 провінцій (із заходу на схід – Британська Колумбія, Альберта, Саскачеван, Манітоба, Онтаріо, Квебек, Нью-Брансвік, Острів Принца Едварда, Нова Шотландія, Ньюфаундленд) та 3 території (із заходу на схід – Юкон, Північно-Західні території, Нунавут). Найновішою адміністративною одиницею Канади є територія Нунавут, утворена в 1999 р. [4, с. 359].

За задумом «батьків-засновників» Конституційного акта 1867 р., федеральний уряд мав зайняти відносно провінцій те ж становище, яке займав імперський уряд відносно колоній.

Проаналізувавши низку нормативно-правових актів, Конституційний акт 1867 р., доходимо висновку, що самою Конституцією, котра не була ретельно пророблена і містила нечіткі норми із принципових питань, таких, як офіційна назва держави та її фактичне становище, система центральних органів влади, їх повноваження й представництво, а також розмежування компетенції федерального й провінційного рівнів влади, була закладена основа для федерально-провінційних протиріч.

Правовий статус провінцій і територій дещо різниться. Насамперед вони відрізняються за ступенем своєї автономії. Провінція отримує владні повноваження безпосередньо з Конституційного акта 1867 р. Їх коригування федеральним урядом можливе тільки шляхом зміни

Конституції. Територіям повноваження делегує федеральна влада шляхом прийняття відповідного закону. Саме тому вони більшою мірою підконтрольні центральному уряду.

Специфікою Канади є те, що суб'єкти федерації позбавлені фінансової самостійності. Їхні власні доходи вкрай обмежені, і вони можуть існувати лише за рахунок субсидій і дотацій, які одержують від союзного уряду. Фінансова залежність є істотним доповненням до того конституційного механізму, за допомогою якого центральна влада підкоряє і контролює суб'єкти федерації.

Акт про Британську Північну Америку 1867 р. надав провінційній законодавчій владі виключне право на формування своїх поліцейських сил і керівництва ними. Королівська канадська кінна поліція – федеральна поліція Канади – здійснює контроль за дотриманням законів, прийнятих Канадським парламентом. Поліцейські служби, керуючись положеннями Кримінального кодексу, мають частину повноважень, делегованих їм провінційними урядами [9, р. 107].

Конституція Канади 1982 р. встановлює 2 сфери компетенції: сферу виключної компетенції федерації, що охоплює питання, віднесені до ведення одних тільки федеральних органів, і сферу виключної компетенції суб'єктів федерації, що охоплює питання, віднесені до ведення одних тільки органів суб'єктів федерації. Діяльність федеральної системи правоохоронних органів у Канаді відноситься до виключного відання федерації.

У межах своєї території провінції відповідають за більшість таких соціальних програм, як: охорона здоров'я, освіта, тощо. Загалом, усі провінції, разом узяті, отримують більше прибутків, ніж федеральний уряд, – унікальна, так би мовити, структура серед федерацій в усьому світі. Хоча тільки провінція може видавати закони з питань, віднесених до її компетенції, федеральний уряд може розпочати проведення державної політики з питання, віднесеного до компетенції провінцій (наприклад, із питань охорони здоров'я). Однак кожна провінція має право відмовитися від цієї програми або не приймати її. Федеральним урядом надаються дотації вирівнювання з метою забезпечення прийнятих стандартів громадських і податкових служб, єдині як для багатших, так і для бідніших провінцій.

Адміністративні органи провінцій Канади побудовані за тим самим принципом, що й федеральні. У кожній є власна легіслатура; у деяких провінціях – це однопалатна законодавча

асамблея, а в інших – двопалатний парламент. Наприклад, у провінції Квебек парламент складається із Законодавчої ради і Законодавчої асамблеї.

У кожній провінції є також свій лейтенант-губернатор, який представляє Корону і має той самий статус, що й генерал-губернатор, але на провінційному рівні. Лейтенант-губернатор призначається за подання Прем'єр-міністра Канади після консультацій з провінційними урядами. Фактично виконавча влада в провінціях належить провінційним урядам, що створюються партією, яка здобула більшість у місцевій асамблеї, і очолюються прем'єр-міністрами.

Необхідно зазначити, що одним із найбільш складних питань у визначенні становища канадських провінцій є відмежування компетенції їхніх органів від органів федерації. У Канаді провінції мають тільки ті права, котрі їм були надані Конституційним актом 1867 р. Цей документ надав кожній провінції виключну компетенцію з більшості питань регіональної політики. Всі інші функції та права, не віддані провінціям, перебувають у компетенції федерації. За наявності сумніву презумпція тлумачиться на користь компетенції федерації.

Загальним правилом у Канадській моделі федералізму є виключна компетенція федерації або її суб'єктів, а спільна компетенція федерального центру і провінцій розглядається як виключення. До того ж у конституційних актах немає прямої вказівки на можливість взаємного делегування предметів відання. Однак, установивши загальний принцип роздільного визначення компетенції двох рівнів влади, «батьки-засновники» вважали за потрібне надати окремі функції федерації (ст. 91 Конституційного акта 1867 р.). Їх перелік має лише примірний характер. До компетенції федерації входять такі питання: оборона, державний борг, емісія грошей, оподаткування, регулювання торгівлі, поштова служба, банківська система, проведення перепису населення, статистична служба, видача патентів, відносини з індіанцями, правове становище іноземців та ін. Навпаки, перелік провінційної компетенції (ст. 92 Конституційного акта 1867 р.) через принциповий підхід до роздільного визначення компетенції має жорстко обмежувальний характер. До компетенції провінцій належать: внесення поправок до провінційних конституцій, місцеве оподаткування, створення провінційних державних органів і регулювання діяльності муніципалітетів, питання власності і цивільних прав, місцеве правосуддя тощо [4, с. 371].

Спільна юрисдикція провінцій і федерального уряду встановлена у питаннях пенсійного забезпечення і грошової допомоги на утриманців (страхування від безробіття залишилося у віданні федерації). Федеральний уряд встановлює єдині стандарти і порядок розподілу витрат на оплату таких послуг, як медичне обслуговування, виплата пенсій, соціальне забезпечення і будівництво федеральних автомобільних шляхів.

Чимало важливих рішень приймається на федерально-провінційних нарадах і конференціях, які жодним чином не регламентовані в конституційному порядку. Питання оподаткування, виплати пенсій, медичного обслуговування, а також конституційні проблеми часто обговорюються главами федерального й провінційних урядів. Внесення поправок до Конституції може здійснюватися за спільним рішенням федерального парламенту і семи провінційних легіслатур, в яких проживають не менш як 50 % населення. Прем'єр-міністри провінцій володіють такою владою, що нерідко віддають перевагу цьому посту перед призначенням на посаду федерального міністра.

Для більш точного з'ясування розмежування компетенції провінційних і федеральних властей сторони спору вдаються до допомоги судової практики, оскільки законодавчі повноваження федеральних і провінційних рівнів влади змінювалися не тільки завдяки внесенню змін до Конституції, але й шляхом їх тлумачення судовою владою Канади. Важливе місце в розвитку канадського федералізму в цьому аспекті посідає Верховний суд Канади, який отримав за Конституційним актом 1982 р., окрім попередніх повноважень останньої інстанції у кримінальних та цивільних справах,

повноваження конституційного суду (правда, ті ж повноваження він частково виконував і раніше на підставі конституційного звичаю).

Робота органів місцевого самоврядування здійснюється згідно з провінційним законодавством. У містах діють мери і міські ради, що обираються прямими виборами. Великі міста розбиті на муніципальні округи, які володіють певною самостійністю. Представники окремих муніципальних округів входять до центральних міських рад, котрі є відповідальними за міське планування, утримання муніципальної поліції тощо. Деякими дрібними муніципальними округами управляє безпосередньо представник міської адміністрації.

Управління провінціями здійснюють федеральні органи і служби, але є й деякі елементи самоврядування. Федеральний уряд призначає уповноважених, які несуть перед ним відповідальність за стан справ у відповідних територіальних одиницях. Території мають власні територіальні збори та обрані ними виконавчі органи.

Враховуючи вищевикладене, доходимо **висновку**, що територіальна організація влади у Канаді значною мірою залежить від політико-територіального устрою держави, розмежування компетенції федерального та провінційного рівнів. Незважаючи на різний політико-територіальний устрій України та Канади, досвід Канади (і позитивний, і негативний) щодо поєднання державно-владних інституцій з перевагами самоврядних механізмів організації та функціонування органів влади, місцевого самоврядування є корисним для України в аспекті створення належного правового забезпечення процесів державотворення на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. The World Book Encyclopedia. Vol. 3. C – Ch / [ed.: Dale W. Jacobs et al. ; art director Roberta Dimmer]. – Chicago ; London ; Sydney ; Toronto : [World book, Inc. ; Scott Fetzer company], 1994. – 550 p.
2. История XIX века : [в 8 т.] / под ред. проф. Лависса и Рамбо ; пер. с фр. – 2-е доп. и испр. изд. / под ред. проф. Е. Ф. Тарле. – М. : ОГИЗ ; Гос. соц.-экон. изд-во, 1938– . – Т. 6. – 1938. – 663 с.
3. Documents on the Confederation of the British North America / edited and with an introduction by G. P. Browne. – Toronto ; Montreal : Mc Clelland and Stewart, 1969. – 377 p.
4. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / [авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін.] ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Харків : ФІНН, 2009. – 664 с.
5. Gadpaille M. The Canadian Short Story / Michelle Gadpaille. – Toronto : Oxford University Press, 1988. – VIII, 126 p.
6. Creighton D. G. Dominion of the North : A History of Canada / Donald Grant Creighton. – Boston, 1944. – 535 p.
7. Sharp P. F. Whoop-up Country : The Canadian American West, 1865–1885 / Paul F. Sharp. – Minneapolis : University Of Minnesota Press, 1955. – 380 p.
8. Atkin R. Maintain the Right : The Early History of the North West Mounted Police, 1873–1900 / Ronald Atkin. – New York : John Day Co., 1973. – 400 p.
9. Kelly W. Policing in Canada / William and Nora Kelly. – Toronto : Macmillan of Canada, 1976. – VIII, 704 p.

Надійшла до редколегії 28.09.2015

**ВАРУНЦ Л. Д. К ВОПРОСУ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ
В КАНАДЕ**

Исследованы вопросы территориальной организации власти в Канаде, разграничение компетенции федерального и провинциального уровней на современном этапе общественного развития.

Ключевые слова: территория, Канада, организация власти, разграничение компетенции, самоуправление.

**VARUNTS L. D. ON THE ISSUE OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER
IN CANADA**

The relevance of chosen research topic is due to the fact that successful reforming of government in Ukraine is impossible without learning the experience (both positive and negative) of national reforms in foreign countries. Special urgency has the research of territorial organization of power in Canada – the country, the Ukrainian diaspora of which is the largest in the world and which, according to the level of socio-economic development and democracy of power institutions, is one of the world leaders.

The article's objective is deepening theoretical knowledge on territorial organization of power in Canada.

It is noted that the Constitution of Canada of 1982 establishes two areas of competence: the sphere of exclusive competence of the federation covering the matters within the jurisdiction of only federal authorities and the sphere of exclusive competence of the objects of federation covering the matters related to the jurisdiction of only agencies of the objects of federation. The activities of the federal system of law enforcement agencies in Canada belong to the exclusive jurisdiction of federation.

The administrative authorities of Canadian provinces are constructed on the same principle as the federal ones. Each has its own legislature; in some provinces – it is unicameral legislative assembly, while others have – bicameral parliament. For example, the parliament in Quebec consists of the Legislative Council and the Legislative Assembly.

The author of the article has noted the specifics of Canada, in particular the fact that the subjects of federation are deprived of financial autonomy. Their own incomes are extremely limited; they can exist only through subsidies and grants that are obtained from the Federal Government. Financial dependence is a significant addition to that constitutional mechanism with the assistance of which the central government subordinates and controls the subjects of federation.

As a result, it is stated that the territorial organization of power in Canada is largely dependent on the political and territorial system of the state, differentiation of the competence of federal and provincial levels.

Keywords: territory, Canada, organization of power, differentiation of competences, self-government.
